

国有资产管理体制创新 :从分级管理到分级所有

陈少晖

(厦门大学经济学院, 福建厦门 361005)

摘要 :确立国有资产“分级所有”体制,不仅与党的十六大报告提出的国有资产管理体制改革构想相一致,而且具有充分的理论和实践依据。实行国有资产“分级所有”,不是对国家所有权的“肢解”,也不可能削弱中央政府的宏观调控力和拉大地区经济差距。国有资产“分级所有”必须在确立产权“分级所有”和监管“并列运行”的原则下,区别增量和存量两种情况制定不同的划分标准。

关键词 :分级所有;国有资产管理体制;创新方向

中图分类号 :F123.7

文献标识码 :A

长期以来,理论界在国有资产是否实行中央与地方“分级所有”问题上存在争论。持否定观点者主要是担心国有资产“分级所有”,会肢解国家对国有资产的所有权,弱化国家宏观调控能力,从而导致区域经济差距的拉大。在这一观点影响下,虽然实践中国有资产的分级所有已成为不争的事实,但并未得到现行政策或法律的认可,从而难以推动国有资产管理体制改革的深化。党的十六大报告明确提出,要建立中央政府和地方政府“分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益”的国有资产新型管理体制。这是对现行“国家统一所有、政府分级管理”的国有资产管理体制框架的重大突破,实际上提出了国有资产“分级所有”的改革思路。正确理解这一重大理论创新,对于构建符合我国社会主义经济要求的国有资产管理体制,具有极为重要的指导意义。

一、实行国有资产中央与地方“分级所有”的依据

“分级所有”的国有资产管理体制,按照党的十六大报告提出的设想,将是一种坚持国家所有的前提下,由“中央政府与地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益、权利、义务和责任相统一,管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制”。在这里,我们虽然看到“坚持国家所有”的提法没有变,但可以理解为国家或全民拥有法律意义上的国有资产终极所有权。而如果从所有权的定义出发进行分析可以发现,经济学意义上的所有权,实际上是指经济主体对资产依法享有的占有、使用、收益和处分的权利,是一种绝对的物权。允许地方政府“代表国家履行出资人职责,享有所有者权益”,也就意味着地方政府拥有了所有权所规定的四项基本权力,只要这一规定不变,地方政府就是其投资管理范围的国有资产产权主体,从而以出资人的身份行使对资产完整的支配权。在明确地方政府可以作为国有资产所有权主体的资格后,报告进一步具体划分“分级所有”的基本内容,即“关系国民经济命脉和国家安全的大型国有企业、基础设施和重要自然资源等,由中央政府代表履行出资人职责,其他国有资产由地方政府代表国家履行出资人职责”。这种双层出资结构安排预示着地方政府在区域国有经济布局调整、地方国有资产管理处置上,在承担更重要责任的同时将拥有高度的自主权。这种“高度自主权”显然为目前各级地方政府“分级管理”的国有资产转变为“分级所有”,提供了意义明确的政策依据。

建立中央与地方分级所有,共同履行出资人职责的新型国有资产管理体制,不仅具备了上述政策调整上的合法性,而且具有充分的理论和实践依据。

首先,制定制度的目的是为人们协调自身的行为选择提供指导,从而减少人们互动关系中的不确

定性。有效的制度安排应满足三个条件:明确无误;具有约束力和得到严格实施。当制度运行中缺乏这三个因素中一个或多个时,我们称这一制度是有“缺陷”的。由于这种有“缺陷”的制度不能有效地降低信息成本,不能减少不确定因素,也不能建立人们相互关系的稳定结构,因此,这种制度将是低效的。

国有资产管理体制是指各级政府在管理国有资产时权限划分的基本制度安排,在现行“国家所有、分级管理”的体制框架中,由国务院代表国家统一行使国有资产所有权,中央和地方分级管理国有资产,其中,下级政府只是上级政府在资产管理中的代理人,而不是所有者。在这种委托代理关系中,“分级管理”意味着上级政府既可以委托下级政府行使对某些国有企业的管理权,也可以不通过下级政府而直接行使对这些企业的管理权,还可以通过“划拨”和其他手段改变与下级政府之间对国有企业的实际权限划分。显然,在“分级管理”体制下,由于上级政府(尤其是中央政府)为了增强调控能力,赋予了自身可以“事后”变更国有企业实际权限划分的权限,从而造成了下级政府预期的不稳定性。如果上级政府的这种“事后”行为在下级政府看来表现为一种随机行为,目的是为了重新分割下级政府努力工作获取的收益份额,作为理性经济人的下级政府就可能改变对国有资产监管的行为方式和降低工作的努力程度,从而使国有资产“分级管理”这种制度安排无法实现其保值增值的预设目标。

由于制度的有效性依赖于参与人预期的稳定性,因此,如果国有资产管理体制的设计能使上下级政府之间相互信守承诺,则将促进双方的合作,从而提高制度效率。为了消除“分级管理”体制下下级政府预期的不确定性,笔者认为,有效的制度安排应当是变“分级管理”为“分级所有”,即将国有资产存量在各级政府间作合理划分,把现在由各地方政府“分级管理”的国有资产以适当的方式划归其所有,并从法律上明确其产权归属。在这种体制框架中,地方政府与中央政府一样,都是国有资产的产权主体,均在履行出资人职责的前提下,享有所有者权益,不存在上下级的政府间的委托代理问题,地方政府作为法定的国有资产所有者,具有不受干预的明确预期,在收益最大化目标的驱动下,地方政府会努力提高国有资本的营运效率,从而使国有资产保值增值目标得以实现。

其次,再从实践的角度看,国有资产的“分级所有”在我国现实经济生活中已是不争的事实。从增量的角度看,在“谁投资,谁受益”的原则下,地方政府拥有对其管辖的国有企业的全部收益(包括利润和所得税),已是被各方面普遍接受的现象。从存量的角度看,总值约10万亿的经营性国有资产,分布在19万家国有企业里,中央政府直接管理的特大型企业只有100多家,99.9%的企业均由地方政府管理和支配。如此庞大的国有资产由中央政府统一行使所有权,只能是一种意识形态上的理念,事实上从来没有存在过。另外,1994年在政府财政预算领域实行“分税制”改革,将税收划分为归地方政府所有的“地税”和归中央政府所有的“国税”,从而调动了中央和地方两个积极性,使国家财政收入逐年下滑的趋势得以有效遏制。国有资产管理体制是财政体制的一个有机组成部分,“分税制”的成功推行要求我们将其原理贯彻到国有资产管理领域中来,否则便会出现制度结构的不协调,出现诸如地方政府的财政收入在流量状态下属于该级政府所有,但一旦投资兴办企业就变成中央政府所有的逻辑矛盾。因此,与其让目前各级地方政府“提心吊胆”地行使实际拥有的国有资产所有权,还不如实事求是地认可既成的事实,并将其规范化和法制化。

二、走出国有资产实行“分级所有”的认识误区

尽管党的十六大报告已经提出了国有资产由中央和地方分别“履行出资人职责”,并“享有所有者权益”的明确构想。而且这一构想具有理论和实践上的合理性与可行性。但目前在这一问题上仍然存在一些认识上的误区。诸如实行国有资产“分级所有”是对国有资产国家所有权的肢解,会进一步扩大地区之间的差距,“弱化国家宏观调控能力”,进而影响国家经济和政治的统一。显然,不走出这些认识上的误区,新的国有资产管理体制的构建就无法顺利进行。

1. 实行“分级所有”不是对国有资产国家所有权的“肢解”。提出这种“肢解论”的理论依据是认为只有中央政府才能代表国家,现行由中央政府代表全国人民集中掌握国有资产产权的体制才最符合国有

资产的全民所有的性质,国有资产国家所有就是中央政府集中统一所有,否则就是对国有资产统一所有权的“肢解”。笔者认为,这种观点的理论依据难以成立。第一,政治上的国家是一个由中央政权和各级地方政权构成的公共权力机构体系。中央政府固然代表国家,但各级地方政府在本辖区范围内同样代表国家。因此,在中央政府可以代表国家拥有国有资产所有权的同时,地方政府也理当在地区层次上以国家的名义持有国有资产的所有权。第二,在各级政权机构之间清晰地划分国有资产的权利与责任归属,同在各级政府之间清晰地划分财政收入权属和支出责任在动机和目的是相同的,都是为了充分调动中央和地方两个积极性。如果说各级地方政府之间清晰地划分财政收入权属不是肢解国家财政的话,那么,国有资产归属权在各级地方政府之间的拆分也同样不会导致对国家统一性的危害。第三,由于国有资产与一般公共财政之间可以发生相互转化,在实行分级财政体制下,国有资产所有权在纵向与横向清晰划分上实际上是一般公共财政收入归属权在纵向与横向上清晰划分原则自然延伸的结果。

2.实行国有资产分级所有,并不意味着“国家宏观调控能力的弱化”。应当承认,在市场经济条件下经营性国有资产的基本功能是弥补市场失灵,增加国民净福利,尤其是对于社会主义国家而言,由于要坚持国有制优先的原则,则有必要在克服市场失灵的政策手段上优先采用保持和扩大国有经济规模的方式。但前提是它具有比其他经济形式一样或更高的经济效率。这就需要通过完善国家对国有资产的管理体制和国有企业的法人治理结构,明晰所有者、经营管理者 and 一般劳动者之间的产权关系,确保经营性国有资产的经济效益不低于同行业非国有资产,同时确保以国有资产经营的途径实现国家宏观调控目标的经济效果不低于其他政策手段。但近年来的实践表明,传统的把国有经济当作国家调控宏观经济主要工具的效应已经趋于弱化,在现代市场经济中,西方发达国家一般已不再将国有企业作为宏观调控的主要手段,而是更多的采用财政政策和货币政策来实现宏观调控。改革开放以来,中央政府管理的国有企业工业总产值占全国工业总产值的比重已由1950年的49%降至1995年的11%,但国家的宏观调控能力并未随之削弱,1996年宏观经济的“软着陆”和近年来的“扩大内需”政策,都是中央政府通过财政货币政策等间接调控手段实现的,并未主要依靠国有经济。由此可见,在市场经济条件下,国家宏观调控能力的强弱,与国有经济比重并无直接的对应关系,只要中央政府能够科学有效地运用强有力的经济、行政和法律手段,即使在国有资产“分级所有”的体制下,也足以保证宏观经济的平稳运行。

3.实行国有资产分级所有,并非必然拉大区域经济的差距。有一种观点认为,由于计划经济时期国家在各地投资分布不均,如果实行国有资产分级所有,会在地区之间形成财产占有上的贫富差别,将促使各地强化地区保护主义,从而影响政府对整个国民经济的统一管理和协调(董辅初,1996)。国家在各个时期投资的不均衡确实是造成目前区域经济发展存在差距的主要原因之一,但这与国有资产实行“统一所有”还是“分级所有”并无必然联系。事实上,在国有资产“统一所有、分级管理”体制下,只要中央政府现行的分税制政策标准不作改变,地方政府完全可以通过征收地税、享有所辖企业资产收益权和处分权等办法,获取地区不能获取的既得利益,从而扩大地区间的经济差距。而在国有资产“分级所有”体制下,中央政府完全可以通过调整财权划分、财政转移支付等多种手段来调节地区间的利益格局,缩小由于历史原因而形成的地区差距。这就是说,国有资产实行中央政府“统一所有”,并不意味着区域差距的缩小,而改行“分级所有”,也并不必然导致地区差距的扩大。

三、国有资产分级所有体制的建构原则与划分标准

建立新型的国有资产管理体制,根本是要解决以下两个问题,即国有资产应该由谁来监管和用什么方法来实施有效的监管的问题。从理论上讲,资产的所有权归谁,谁就有权力对资产进行监管,而实行有效监管,必须解决国有企业“主体缺位”和“代理效益”问题,真正做到产权清晰,责任明确,监管到位。根据党的十六大提出的“建立中央政府和地方政府分别代表国家发行出资人职责,享有所有者权益”的国有资产管理体制改革新思路,我们认为,构建国有资产分级所有体制框架,必须遵循的基本原

则是:产权“分级所有”、监管“并列运行”。

1.产权“分级所有”原则。虽然十六大报告没有明确指出将国有资产所有权分解为“分级所有”,但在所提出的双层出资人体制模式中,明确赋予地方政府“享有所有者权益”的出资主体地位,在这里,出资人主体实际上已经具备了与所有权主体相同的经济内涵,这就意味着地方政府原来名义上的“分级管理权”已拓展转化为“分级所有权”。而且,为改变国有资产目前由政府各职能部门多头管理、产权代表模糊不清的局面,十六大报告明确要求中央政府和省、市(地)两级地方政府“设立国有资产管理机构”,代表国家统一行使国有资产所有权的监管职能。因此,在国有资产“分级所有”的原则下,可以在中央和地方两级分别设立专司国有资产监管职能的委员会或部局,对关系国民经济命脉和国家安全的大型企业、基础设施和重要自然资源等,由中央国有资产监管委员会代表国家履行出资人职能,并享有所有者权益;其他国有资产均由地方国有资产监管委员会以出资人(所有者)主体的身份实施监管,在享有所有者权益的同时,承担国有资产保值增值的职责。

2.监管“并列运行”原则。从国有资产存量的实际分布及占有状况和“谁出资,谁获益”的产权理论的基本观点出发,将国有资产分割为中央监管国有资产和地方监管国有资产两大层次,分别建立中央和地方两级资产监管体系和资本预算制度。中央监管机构重点监管中央政府直属国有和国有控股企业的国有资本以及中央级事业性、资源性国有资产,同时对地方监管机构行使业务指导。地方监管机构负责省和省以下全部国有资产的监管。同时以法律法规的规范方式,明确两个层次出资人之间在“分级所有”的体制框架下,存在监管业务上的指导与被指导关系。

在基本原则确定之后,必须解决的第二个问题就是国有资产如何在中央政府与地方政府之间进行合理划分。增量问题较为简单,只要按照“谁投资,谁所有”的一般标准即可明确新增资产的归属关系,即由中央财政投资形成的国有资产,归中央政府所有;由各级地方政府(省、市、县、乡)投资形成的国有资产,归各级地方政府所有。这种划分标准内涵明确,产权清晰,操作便捷,不会造成产权主体的讨价还价。但如果将这一划分标准应用于国有资产存量的划分,将会遇到两个难点:一是计划经济时期实行的是统收统支财政体制,在理论上中央政府是全社会唯一的投资主体,地方政府仅仅是投资代理人,并不具备投资主体性质,如果按照“谁投资、谁所有”的划分标准,这一时期形成的国有资产将全部划归中央政府,这与“分级所有”的初衷是相悖的;二是在计划经济以及体制转轨期,许多国有企业的行政隶属关系经历了许多变动,所有权关系复杂,难以在各级政府间界定清楚。如何解决这两个难题?我们认为,可以先对存量国有资产进行来源界定,对于投资来源明确、投资主体单一的国有资产存量,适用于“谁投资、谁所有”的划分标准;而对于投资主体较多,产权关系复杂,一时无法明确界定投资来源的国有资产,可以设想按照“均权”原理加以处理,即除依据产业性质必须由中央持有产权的国有资产之外,把分布于全国各地且根据产业性质不适合更高层政权机构管理的国有资产,按照全国人均值与辖区人口数量之积,界定给资产所在的省(自治区、直辖市)、市、县所有,对超出部分的资产产权则由其上一级政权机构以合资方式持有。如果产业性质上不适合上级政权机构持有,则通过有偿转让方式逐步退出。通过这种市场经济的产权交易原则进行的国有资产存量纵向与横向的划转,在各层次政权和地区之间形成产权归属清晰、责任分工明确、在互利基础上密切协作的国有资产分级所有体制。

主要参考文献:

- 1、魏杰、赵俊超:《必须构建新的国有资产管理体制》,《改革》2002年第6期。
- 2、刘远航:《我国国有资产管理体制的模式选择》,《经济学家》2003年第2期。
- 3、郭励弘:《正确认识“国资”的产权归属》,《经济研究参考》2003年第23期。
- 4、曹鉴燎、苏启林:《国有企业产权改革与地方政府积极性》,《国有资产管理》2003年第3期。
- 5、张卓元:《新时期国有企业改革的六大问题及深化改革设想》,《经济学动态》2001年第10期。

(责任编辑 王 刚)